

# *Prevención, atención y protección de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas por parte del municipio de Medellín\**

Mauricio Bocanument-Arbeláez\*\*

Recibido: marzo 10 de 2011

Aprobado: mayo 2 de 2011

## **Resumen**

El fenómeno de la trata de personas alcanza hoy dimensiones similares al tráfico de drogas y armas. La mayoría de las víctimas son mujeres, niños y niñas, a quienes se les explota en la industria del sexo, mano de obra barata y matrimonios forzados. Para el año 2008, Medellín se encontraba en el segundo lugar de los municipios de Colombia con los mayores reportes de casos; por lo tanto, se consideró importante hacer un análisis de la política pública local dirigida a este problema. Lo anterior arrojó tres cosas: lo primero es que la política se encuentra en una fase de construcción; segundo, el municipio, en lugar de aquella, cuenta con medidas contra la prostitución y explotación o abuso sexual, especialmente dirigidas a menores de edad y; tercero, una de las principales causas de las dos anteriores es el tratamiento indistinto que le han dado los diferentes actores sociales a los problemas de: prostitución, explotación o abuso sexual y trata de personas.

**Palabras clave:** política pública en Medellín; trata de personas en Medellín; explotación sexual en Medellín; prostitución en Medellín.

\* Resultado del proyecto de investigación titulado "Política pública de prevención, asistencia y protección a las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas. Estudio de caso Municipio de Medellín", financiado por la Universidad de Medellín, terminado en diciembre de 2010 y presentado para obtener el título de Magíster en Gobierno por la misma institución.

\*\* Abogado, Especialista en derecho de familia, magíster en Gobierno. Investigador de la línea Ciudadanía, democracia y poder del Grupo de investigaciones jurídicas de la Universidad de Medellín, categoría A1 COLCIENCIAS, Coordinador del Centro de investigaciones jurídicas de la misma universidad y co-líder del grupo de investigaciones mencionado. Correo electrónico: mbocanument@udem.edu.co

## *Prevention, assistance, and protection of victims and prospective victims of slave trade by Medellin municipality*

### ***Abstract***

Slave trade phenomenon currently shows characteristics similar to the drug and weapon traffic. Most victims are women and children exploited by sex industry, cheap labor, and forced marriages. For year 2008, Medellin was occupying the second place among Colombian municipalities displaying the highest case reports; therefore, it was decided to make an analysis on the local public policy related to this scourge. The analysis drove to three main conclusions; first, there is a public policy just going through a construction phase; second, the municipality has some measures (instead of a real public policy) against prostitution, sexual exploitation or sexual abuse, especially focused on underage children; third, one of the main causes resulting in prostitution and sexual exploitation or abuse is the indistinct treatment several social players have given to problems such as prostitution, sexual abuse, and slave trade.

**Key words:** Public policy in Medellin; slave trade in Medellin; sexual exploitation in Medellin; prostitution in Medellin.

## Introducción

La política pública en materia de trata de personas encuentra su antecedente en la firma por Colombia de diferentes tratados internacionales que la obligan a velar por el respeto y efectividad de los derechos humanos y, de manera específica, a diseñar medidas en contra de este problema en materia de asistencia y prevención<sup>1</sup>, las cuales iniciaron en el año 2005 por medio de la ley 985 de 2005 (República de Colombia, 2005); antes de ésta sólo existían normas penales que se ocupaban de tipificar la conducta como delito.

Con la ley 985 de 2005 se cambia la denominación al "Comité interinstitucional para la lucha contra el tráfico de mujeres, niñas y niños" por la de "Comité interinstitucional para la lucha contra la trata de personas" y se le encargó la coordinación, asesoría, elaboración, recomendación y propuesta de políticas, programas y acciones en contra de la trata en el ámbito nacional, además de una estrategia nacional y la asesoría a los departamentos y municipios en el diseño, formulación e implementación de acciones para combatir este fenómeno en sus propios planes de desarrollo, teniendo como base esa estrategia, y según sus capacidades técnicas y administrativas.

Así, la estrategia nacional construida para el período 2007-2012 por el Comité, tiene cuatro ejes: prevención; protección y asistencia a víctimas y testigos; cooperación internacional; e investigación y judicialización. Cada uno de estos ejes debe ser desarrollado desde tres enfoques: derecho, género y protección integral (República de Colombia, 2008). El Comité ha explicado que el enfoque de derecho en esta estrategia se orienta a fortalecer la dignidad humana, la libertad, seguridad e integridad física, emocional y sexual, y con base en él se debe tener en cuenta la efectividad de la igual-

dad, el acceso a recursos y a la educación, la participación y la progresividad. El enfoque de género lo entiende como las diferencias que se presentan entre hombres y mujeres por ocasión del sexo, la edad, la etnia, la religión, la preferencia sexual o la discapacidad. El de protección integral lo limita a los menores de edad, como población que requiere especial atención por parte del Estado, la comunidad y la familia (Comité interinstitucional de lucha contra la trata de personas (2008).

En desarrollo de la descentralización de la política pública en materia de trata, el Comité interinstitucional priorizó al departamento de Antioquia en el año 2008 para la ejecución de sus acciones, debido a que se clasificó como una de las regiones de alto riesgo para que se configuren conductas de este tipo y encontró que Medellín es la segunda ciudad del país<sup>2</sup> con más casos reportados (República de Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia & OIM, 2008).

Las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas y posibles víctimas de trata en estos territorios se han vinculado con sus condiciones de pobreza, deseos de mejorar sus condiciones de vida, bajos niveles de educación, situación de violencia, falta de información sobre el problema, impunidad de los tratantes, narcotráfico, existencia de grupos armados ilegales, particularidades del estereotipo de las mujeres medellinenses, culto al cuerpo y a la belleza, y falta de responsables institucionales al respecto. No obstante, no pueden hacerse relaciones lineales entre las condiciones de escasez y el riesgo de ser víctima de trata, debido a que es un hecho que no las toma en cuenta (Gobernación de Antioquia, s. f.).

Las víctimas son en su mayoría mujeres mayores de edad, hombres y mujeres menores de edad, población de grupos indígenas y afrodescen-

<sup>1</sup> Al respecto puede consultarse Vidal (2005) y UNODC, Universidad del Rosario y Ministerio del Interior y de Justicia (2009).

<sup>2</sup> La primera ciudad es Cali (República de Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia & OIM, 2008)

dientes. Las modalidades de la trata<sup>3</sup> que más se reportan son: explotación sexual y explotación infantil para la mendicidad, y participación en acciones bélicas y delincuenciales. Éstas no sólo se presentan en la ciudad sino que los trasladan a municipios cercanos o fuera del país, lo que configura a Medellín como un foco de la trata interna y externa y un corredor por donde pasan varias rutas de tráfico de personas. Los lugares que más presentan riesgo son: salones de belleza, academias de modelaje, alrededores de las instituciones educativas, supermercados, centros comerciales, sitios de trabajo sexual y la oferta por la Internet y la prensa (Gobernación de Antioquia, s. f.).

Lo anterior motivó a que se llevara a cabo la investigación de la cual este artículo es producto. Aquella tuvo por objeto evaluar las políticas públicas, y los programas y acciones que las desarrollen, sobre prevención, asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas en el municipio de Medellín, pero sólo desde el gobierno local<sup>4</sup>. Para los hallazgos que presentamos se siguió como metodología la sugerida por Roth (2004) sobre la política pública como un ciclo, y se tuvieron en cuenta los enfoques de género, derecho y protección integral de la estrategia nacional contra la trata (República de Colombia, 2008). De Medellín se revisó: el Plan de desarrollo del municipio 2008-2011, el presupuesto del año 2009, el anexo de presupuesto de inversión por resultados de 2009, el plan de acción para el 2009, el seguimiento de junio de 2009 al plan de acción, las actas de debate en el Concejo

Municipal y proyectos de acuerdo entre el 2008 y el mes de abril de 2010.

## 1. La política pública en el ámbito local

La política pública, entendida como la puesta en marcha de decisiones gubernamentales para dar respuesta a demandas sociales provenientes de la sociedad civil o del mismo ente gubernamental (Varela, 2000), encuentra justificación para que se formule desde las localidades en las nuevas dinámicas sociales y en el rol que aquellas cumplen con base en el principio de la autonomía territorial<sup>5</sup> en la satisfacción de necesidades de la ciudadanía de servicios públicos, promoción de la participación política<sup>6</sup> y el mejoramiento social de sus habitantes<sup>7</sup>.

Con la finalidad del mejoramiento social, los municipios pueden, en términos generales, ejercer iniciativa en todo aquello que no esté excluido de su competencia o asignado a otra autoridad y sin que pueda ser puesta en tela de juicio o limitada por otra de carácter central o regional<sup>8</sup>. Esto se ve reflejado en la facultad para el diseño y ejecución de sus propias agendas públicas y gubernamentales que apuntan al cumplimiento de los fines del Estado y con el presupuesto propio para ello.

Por otra parte, la globalización y los procesos de descentralización han marcado un nuevo contexto para las relaciones económicas, sociales y políticas, el cual ha llevado a una discusión sobre la justificación de la existencia de los Estados-nación<sup>9</sup> y cómo éstos dejan de ser los conductores de la política pública<sup>10</sup>. De un lado, la internacionalización de la economía, lo social

<sup>3</sup> Como modalidades de la trata de personas se han identificado: prostitución de persona adulta, prostitución infantil, pornografía de persona adulta, pornografía infantil, matrimonio servil de mayores o menores de edad, esclavitud, reclutamiento para acciones bélicas o ilícitas, trabajo infantil (menores de 12 años), peores formas de trabajo infantil (definido por la OIT), mercantilización de niños (por ejemplo, la adopción ilegal) y el tráfico de órganos y tejidos anatómicos (Márquez, 2005).

<sup>4</sup> En el desarrollo de la investigación se tuvo en cuenta que en el problema de la trata de personas, por ser un fenómeno que se mueve en red, participan instituciones del orden departamental, nacional e internacional, en desarrollo del principio de la corresponsabilidad (Bocanument, 2011).

<sup>5</sup> Entendido como el derecho y capacidad para ordenar y gestionar bajo su responsabilidad una parte importante de los asuntos públicos dentro del marco de la Constitución y la ley (República de Colombia, 1991, artículo 287).

<sup>6</sup> Al respecto puede consultarse: Welp (2008) y Font (2001).

<sup>7</sup> Al respecto puede consultarse: Ceballos, M. & Martín, G. (2001); Franco (2003, p. 77).

<sup>8</sup> Al respecto puede consultarse: Garcés (2005).

<sup>9</sup> Cfr. Varela (2000).

<sup>10</sup> Cfr. Subirats (2006).

Las víctimas son en su mayoría mujeres mayores de edad, hombres y mujeres menores de edad, población de grupos indígenas y afrodescendientes

y político, aparecen como una megatendencia contemporánea que consolida una nueva forma de construir las políticas públicas y de analizar las organizaciones sociales, empresariales y gubernamentales<sup>11</sup>.

Por otro, la descentralización ha implicado el fortalecimiento del municipio como ente articulador y promotor de las expectativas de la ciudadanía e instrumento para cerrar brechas sociales en aplicación del principio de la autonomía territorial. Tal autonomía está articulada con el límite al ejercicio de competencias de los demás niveles de gobierno<sup>12</sup> y dirigida por la construcción de espacios de decisión pública de abajo hacia arriba, que no pongan en peligro la eficiencia de la gestión y la importancia de los espacios locales para ello.

En este marco de internacionalización, democratización, descentralización y autonomía local, los municipios afrontan las demandas sociales que son puestas en la agenda pública y se tramitan por medio de la agenda pública local<sup>13</sup>. La expresión 'poner en agenda pública' hace alusión a los procesos por los cuales los hechos sociales adquieran la categoría de 'problema público' y se vuelvan objeto de debates y controversias políticas, para que después sean inscritos en la agenda gubernamental o política (Garraud, 2009, p. 60). El proceso de priorización de estos asuntos se hace por medio de los programas de gobierno y el voto programático<sup>14</sup>.

Es en el anterior contexto donde se ubica la competencia del municipio de Medellín para formular políticas públicas como una respuesta a los problemas que afectan a sus ciudadanos como un problema público; y éste es el caso de la trata de personas según los actores sociales que han intervenido y las mismas consideraciones hechas por el Comité nacional contra la trata, cuando al priorizar el departamento de Antioquia dentro de sus acciones, estableció que Medellín es la segunda ciudad del país que más casos reporta (República de Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia & OIM, 2008).

## **2. Formulación e identificación del problema de la trata de personas en el municipio de Medellín**

En el proceso de inclusión de la trata de personas en la agenda pública y en la gubernamental del municipio de Medellín, participaron diferentes actores institucionales<sup>15</sup> de los ámbitos internacional, nacional y departamental, así como de la sociedad civil<sup>16</sup>.

En cuanto a los actores institucionales, la inclusión desde lo internacional se debió a las obligaciones, propósitos y otras acciones asumidas por el Estado colombiano al firmar la Convención de Palermo de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo "para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños" (ONU, Asamblea General, 2000), incorporados a la normativa interna por medio de la ley 800 de 2003 (República de Colombia, 2003).

Dentro de las obligaciones se encuentran: cooperación para la persecución del delito, protección de las víctimas y testigos, y desarrollo de estrategias para la asistencia y prevención de las víctimas y posibles víctimas de la trata dentro del territorio nacional, adoptando medidas de

<sup>11</sup> Cfr. Varela (2000); Bas (2004) y De Sousa (1998).

<sup>12</sup> Cfr. Vargas (2006); los artículos 287 y 288 de la Constitución Política de Colombia (República de Colombia, 1991) y la Declaración de Baeza (2000).

<sup>13</sup> Cfr. Varela (1999); Varela y Medina (1996).

<sup>14</sup> Entendido éste como mecanismo de participación ciudadana y principal desarrollo de la soberanía popular y democracia participativa.

<sup>15</sup> Modelo de movilización de anticipación (Garraud, 2009, p. 63).

<sup>16</sup> Modelo de movilización externa (Garraud, 2009, p. 63).

carácter social y económico. Estas últimas deben ser desarrolladas por el Estado local, por ser el encargado de garantizar el acceso, provisión y calidad de los servicios públicos, como una forma de canalizar y cumplir con los derechos económicos y sociales, y de generar condiciones de vida urbana e inclusión en la ciudad<sup>17</sup>.

En relación con el ámbito nacional, la regulación comienza, en cuanto a la política pública se refiere, con la ley 985 de 2005<sup>18</sup> y la estrategia nacional contra la trata. La ley 985 de 2005 (República de Colombia, 2005, artículos 6, 12-15) establece que en la estrategia nacional contra la trata se debe brindar asesoría a las autoridades municipales para que incluyan programas de prevención y atención a las víctimas de este hecho en sus respectivos planes de desarrollo, además de promover<sup>19</sup> la creación de comités regionales municipales (y/o departamentales), con una secretaría técnica y presididos por el alcalde (o gobernador cuando es departamental). Por su parte, la estrategia nacional contra la trata (República de Colombia, 2008) establece que se deben fortalecer los espacios de concertación y coordinación interinstitucional e intersectorial en los diferentes niveles, incluido el local.

Tanto la estrategia como la ley 985 de 2005 deben ser tenidas en cuenta por los entes territoriales para adecuar y desarrollar programas de lucha contra la trata, atendiendo a sus particularidades y diversidad, que permita dar respuestas asertivas a la situación de cada territorio.

Desde lo departamental, la Gobernación conformó el Comité de Prevención y Asistencia a las Víctimas de la Trata en Antioquia, en el año 2008 (Gobernación de Antioquia, 2008), con la finalidad de ser un ente articulador entre el Comité Interinstitucional creado por la ley 985 de 2005

y los municipios del Departamento, además de promover la cooperación entre éstos y la nación para que se adopten medidas destinadas a monitorear, prevenir y erradicar la trata<sup>20</sup>.

En relación con la movilización por parte de los actores de la sociedad civil<sup>21</sup>, en Medellín hubo participación de instituciones que han tenido acercamiento con el problema, y de la misma comunidad. Aquellas instituciones participaron en el debate sobre Trata de personas en Medellín del 15 de abril del 2010 en el Concejo municipal y fueron: las ONG Corporación Espacios de Mujer, Corporación Amiga Joven y Corporación Primavera, las cuales resaltaron la importancia de la ley 985 de 2005, la existencia del Comité Departamental de Prevención y Asistencia a las Víctimas de la Trata y la difusión que se ha hecho de la línea nacional 01 8000 522020; además hicieron como recomendación que en el Comité debería de existir más de un representante de la sociedad civil, pues actualmente sólo hay uno con voz y sin voto; también participó la Organización Cerfami<sup>22</sup> y el representante legal de Corpomedellín y de la Asociación de Griles de Medellín (Concejo de Medellín, 2010).

La participación de la misma comunidad se refleja con una iniciativa en el presupuesto participativo de Medellín para el 2009 proveniente de la Comuna 11 (Laureles), dirigida a la atención de personas menores y adultas en riesgo de abuso, explotación o trata de personas. La existencia de esta iniciativa en el presupuesto participativo es de gran significado porque con esto la Comuna 11 está enviando un mensaje a la municipalidad en el sentido de que la trata de personas es un problema público que afecta gravemente a los ciudadanos del sector y, por

<sup>17</sup> Cfr. Franco (2003).

<sup>18</sup> Antes de esta ley sólo existía regulación penal de la conducta, pero no una política pública.

<sup>19</sup> En esta promoción participa el Comité Interinstitucional de lucha contra la Trata de personas.

<sup>20</sup> Es de resaltar que el Alcalde de Medellín es el único funcionario de su rango miembro del Comité. Podría pensarse que esto se debe a que es el municipio que más reportes sobre esta problemática presenta en el territorio y, por lo tanto, se pretenden centralizar las acciones en él.

<sup>21</sup> Modelo de movilización externa en términos de Garraud (2009) y de demanda en los de Roth (2004).

<sup>22</sup> Es una IPS en salud, fundamentalmente salud mental.



lo tanto, merece una especial atención en la agenda pública local<sup>23</sup>.

En cuanto a las circunstancias fácticas se refiere, es importante que sea identificado el problema desde lo local debido a que cada territorio implica acciones distintas para que se presente el hecho, puesto que la trata se desarrolla en red y Medellín es un gran foco de reclutamiento y de tránsito de las rutas. En el diagnóstico sobre la trata de personas en el Departamento de Antioquia para el primer semestre del 2009<sup>24</sup>, se vio que en Medellín la ilegalidad, el debilitamiento del tejido social y la fragilidad de la seguridad son factores que facilitan que los actores armados ilegales vean en la trata una oportunidad de financiación de sus actividades, además que la categorización de los medellinenses como aceptables para el comercio sexual conlleva a que la ciudad sea fuente de reclutamiento, en su mayoría de mujeres adultas y menores de edad, para servicios sexuales (Gobernación de Antioquia, s. f.).

En Medellín se conocen diferentes casos de trata; tres de estos son: el reclutamiento de mujeres que se envían a las fiestas de los municipios cercanos y a países como España, Panamá, Japón y el Caribe colombiano; la existencia de una red para enviar menores desde Medellín a delinquir o mendigar en el municipio de Rionegro, y el reclutamiento de menores por parte de los grupos armados ilegales que operan en los barrios de la ciudad, casos de las comunas

Con la finalidad del mejoramiento social, los municipios pueden, en términos generales, ejercer iniciativa en todo aquello que no esté excluido de su competencia o asignado a otra autoridad y sin que pueda ser puesta en tela de juicio o limitada por otra de carácter central o regional

13 y 1, para que sirvan en acciones bélicas o peligrosas, como raspachines o mensajeros en el mismo barrio, otros sectores de la ciudad o municipios cercanos (Gobernación de Antioquia, s. f.).

La trata de personas quedó reflejada como un problema público en el Plan de desarrollo 2008-2011 de Medellín y en los debates que en el Concejo del municipio se han dado sobre el tema. En primer lugar se encuentra el proyecto del Plan de desarrollo "Prevención y atención de las violencias sexuales – por una vida más digna"<sup>25</sup>, que busca brindar atención sicosocial a hombres y mujeres víctimas de abuso, trata de personas y ejercicio de prostitución, además de realizar acciones de promoción y prevención de factores de riesgo, con base en el acuerdo 9 de 2006, el cual establece la política pública para la prevención y atención de las violencias sexuales que afectan a la ciudadanía, principalmente a mujeres y menores de edad (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 46).

Por parte del Concejo de Medellín, encontramos el proyecto de acuerdo 154 de 2009 para formular la política pública de prevención y asistencia a las víctimas de la trata de personas en el municipio. En él se establece que por trata de personas se entenderá lo dicho en el Protocolo de las Naciones Unidas (ONU, Asamblea General, 2000): captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas, recurriendo a la amenaza o

<sup>23</sup> El ejercicio de ese mecanismo se ha considerado como: un medio para afianzar lazos sociales, mejorar la gobernabilidad y la democracia local; un procedimiento idóneo para enfrentar la pobreza, inequidad social y contribuir a transparentar la gestión y promoción de rendición de cuentas sobre el manejo de recursos públicos; es un proceso legitimador en la medida en que los ciudadanos participan de manera directa en el diseño del gasto con base en la flexibilidad y adaptabilidad a las realidades de cada uno de los contextos y los ciudadanos sienten que sus decisiones tienen eco en el Estado, como un ejercicio directo del poder del pueblo que satisface la necesidad de participación política. Al respecto puede consultarse: Cabannes (2005) y Goldfrank (2006).

<sup>24</sup> El cual se desarrolló como una de las acciones del plan departamental contra la trata de personas 2008-2009 (Gobernación de Antioquia, 2008A).

<sup>25</sup> Este proyecto hace parte de la línea 1 "Medellín, ciudad solidaria y equitativa", componente "Lucha contra la pobreza y el hambre", programa "Población en riesgo social" (Alcaldía de Medellín, 2008A, pp. 40-41).

al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación (Concejo de Medellín, 2009A).

Además de lo anterior, el Concejo citó a un debate el 15 de abril del 2010 sobre la situación de trata en la localidad. Por parte del municipio participaron tres secretarías: la Secretaría de Bienestar Social informó que se estaba iniciando un nuevo modelo para el proyecto del Plan de desarrollo mencionado; la Subsecretaría de Salud Pública dijo que viene desarrollando programas de promoción y prevención al respecto, y la Secretaría de las Mujeres que inició procesos piloto de entrenamiento para fortalecer habilidades de emprendimiento económico y empresarismo social con enfoque de género (Concejo de Medellín, 2010).

Con lo anterior se logra establecer que la trata de personas se encuentra en la agenda pública y gubernamental del municipio identificada como un problema público.

### **3. Forma de abordar el problema de la trata de personas en el municipio de Medellín**

Para Garraud (2009, p. 60) no hay problemas públicos por naturaleza sino por una construc-

El proyecto mencionado, al referirse a la trata de personas, lo hace al lado del abuso sexual, violencias sexuales –que podrían ser una modalidad siempre que se cumplan los demás requisitos según las normas penales– y ejercicio de la prostitución –cuando ésta no puede ser considerada en sí misma como una modalidad de trata–

ción social; de allí que la manera cómo surge un problema y la forma de promocionarlo no pueden separarse del debate, del modo de tratarlos y de las decisiones que se tomen. Es necesario leer las políticas públicas más allá de su textualidad, y hacerlo desde “los procesos y contextos que han dado lugar a su construcción, con los enfoques implícitos o explícitos en su formulación y con las formas como son interpretadas y practicadas por los diferentes agentes sociales” (Villa, 2007, p. 171). En este sentido pasaremos a revisar cómo está abordada la trata de personas en el Plan de desarrollo del municipio de Medellín 2008-2011, en el presupuesto participativo, en el Concejo municipal y en los representantes de la sociedad civil.

#### **3.1 La trata de personas en el plan de desarrollo del municipio de Medellín 2008-2011**

El Plan de desarrollo del municipio de Medellín 2008-2011 está compuesto por seis líneas; cada línea se desglosa en componentes con sus respectivos propósitos, y su medición se hace a partir de indicadores de resultado. A su vez, los componentes tienen programas con objetivos; de éstos se desprenden los diferentes proyectos, y la medición, en este caso, se hace con base en indicadores de producto.

Todas las líneas, componentes, programas y proyectos del Plan de desarrollo están soportados en 5 enfoques (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 17 – 19)<sup>26</sup>. Entre estos se encuentra: el enfoque de derechos que pretende desaparecer la discriminación por sexo, género, edad, etnia, orientación sexual, religión, territorio y demás condiciones sociales; el enfoque poblacional y diferencial que busca un sistema de información que incorpore aquellas diferencias sociales y que permita establecer los avances en la implementación de las políticas públicas que en

<sup>26</sup> Los 5 enfoques del Plan de desarrollo son: Enfoque de derechos; poblacional y diferencial; equidad de género; territorial y; urbanismo social (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 17 – 19).



este sentido se ejecuten, y el enfoque de género, que de la forma como está presentado en el Plan de desarrollo, pareciera que sólo obedece a las diferencias entre hombre y mujer, pero en el componente "Atención a grupos poblacionales" de la línea 2: Desarrollo y bienestar para toda la población", encontramos que va más allá al referirse a los grupos poblacionales conformados por mujeres, menores de edad, adultos mayores, indígenas, afrodescendientes y población LGTB, y reconoce que cada uno de ellos por su condición de género, edad, etnia, situación de discapacidad, de calle, identidad y orientación sexual, demandan una atención diferente para el reconocimiento pleno de sus derechos (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 125).

De la revisión de los diferentes proyectos que conforman el Plan de desarrollo se encontró que sólo el de **"Prevención y atención de las violencias sexuales – por una vida más digna"** hace referencia a la Trata de personas (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 46). Este proyecto hace parte de la línea 1 "Medellín, ciudad solidaria y equitativa", componente "Lucha contra la pobreza y el hambre", programa "Población en riesgo social" (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 40-41). La línea busca la mejora de las condiciones de equidad e inclusión social: que las personas permanezcan libres de hambre, enfermedades, causas de muerte evitables y violencias públicas y privadas, además de tener un impacto en la reducción de la pobreza, de la vulnerabilidad de la población ante los riesgos de enfermedad, deserción escolar, desplazamiento forzado, desastres naturales, choques económicos, sociales y políticos.

El proyecto mencionado, al referirse a la trata de personas, lo hace al lado del abuso sexual, violencias sexuales -que podrían ser una modalidad siempre que se cumplan los demás requisitos según las normas penales- y ejercicio de la prostitución -cuando ésta no puede ser considerada en sí misma como una modalidad de trata- (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 46).

Por su parte, la línea, el componente y el programa al cual el proyecto pertenece se refiere a este problema en relación con la niñez y la adolescencia en dos aspectos:

- El primero es la especial importancia y prioridad en sus derechos, los cuales se pueden encontrar inobservados, amenazados y/o vulnerados al ser víctimas de trata, de abuso o explotación sexual y/o laboral, o encontrarse en situación de calle, abandono, maltrato, inseguridad alimentaria e infracción a la ley penal (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 33). Nuevamente se aborda la trata al lado del abuso y la explotación sexual.
- El segundo, cuando al describir el problema de la reinserción social se hace referencia a una de las modalidades de la trata: "jóvenes en alto riesgo de ser vinculados a grupos armados al margen de la ley y en función de prevenir su reclutamiento" (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 32). No obstante, esta referencia no se hace como una de las modalidades de aquélla, sino que se vincula al Programa de paz y reconciliación, la desmovilización y la atención complementaria a la población carcelaria, excarcelaría y pospenada.

En la línea, componente y programa no se hace referencia a la población adulta que se encuentre en riesgo de ser víctima de trata o que ya lo sea, lo cual presenta una incoherencia con los dos indicadores de producto del proyecto mencionado. En efecto, el primero de los indicadores<sup>27</sup> consiste en la atención sicosocial brindada a personas adultas en prostitución, víctimas de abuso y trata de personas; el segundo<sup>28</sup> se refiere al número de personas que se encuentran en riesgo de prostitución, abuso y

<sup>27</sup> Tiene como secretaria líder la de Bienestar Social y como corresponsables la de Salud y Mujeres, además de la Gerencia del Centro (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 46).

<sup>28</sup> Tiene como secretaria líder la de Bienestar Social y como corresponsables están la Secretaría de Salud y la Gerencia del Centro, no participa la Secretaría de Mujeres (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 46).

trata de personas beneficiadas con acciones de prevención y promoción (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 46).

De estos indicadores puede precisarse otra cosa: el primero de ellos se refiere a las "personas adultas" como destinatarias de acciones de prevención y promoción como población que se encuentra en riesgo de ser víctima de la trata y de la atención sicosocial cuando ya lo son; en cambio, el segundo utiliza la palabra "personas", por lo tanto los menores quedan incluidos sólo como población en riesgo, pero no ocurre lo mismo cuando ya son víctimas. Podría pensarse que esto ocurre porque la ley 985 de 2005 en el artículo 9 establece que la asistencia a las víctimas menores de edad debe ser brindada por el ICBF (República de Colombia, 2005).

En relación con las finalidades que se buscan con el programa, el propósito, el componente y la línea del Plan de desarrollo en donde se encuentra ubicado el proyecto mencionado, observamos que todo está dirigido a superar las condiciones de marginalidad, exclusión y barreras de acceso a las oportunidades y que amplían las brechas de desigualdad. Por lo tanto, la población que toma especial relevancia para ser intervenida por esta línea es la vulnerable por la situación de riesgo social: pobreza extrema; la clasificada en el nivel 1 urbano, niveles 1 y 2 rurales; la que se encuentran en situación de desplazamiento; y los hogares clasificados en los niveles 1, 2 y 3 en el Sisbén (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 27). De lo anterior podemos decir dos cosas:

- Para que una persona en riesgo o víctima de la trata pueda ser beneficiaria de los proyectos y acciones de esta línea, incluido lo referente a la trata, se tendría en cuenta su condición de vulnerabilidad, la cual está determinada por su situación de riesgo social, lo cual implicaría que quedan excluidos quienes no hagan parte de esta población.
- No corresponde a lo dicho por Guardiola y su propuesta de variables sobre la vulnerabilidad y/o riesgo de las víctimas de trata. Para Guardiola (2005) es necesario que se observen las situaciones y circunstancias en las cuales una persona entra al mercado de la trata, que no se limitan a la pobreza. En este sentido, la vulnerabilidad de la víctima debe entenderse como el contexto en el cual ésta se encuentra y dirigir hacia ese contexto las acciones de prevención, asistencia y protección de la política pública. En cambio, en el Plan de desarrollo se pretende solucionar un problema de escasez y que esto tenga como consecuencia que las personas no estén en riesgo o sean víctimas del delito, cuando este ocurre independientemente de la posición económica.

Tampoco obedece a la interpretación que el Comité interinstitucional le ha dado al enfoque de derechos para la estrategia nacional contra la trata. Aquél explica que desde este enfoque, el problema jurídico-constitucional del fenómeno se refiere a la libertad y dignidad de las personas, debido a que aquélla convierte al ser humano en mercancía independientemente de la posición económica que ocupe la víctima (Comité Interinstitucional de la Lucha contra la Trata de Personas, 2008), lo cual no ocurre en el escenario definido por la línea 1.

### **3.2 La trata de personas en el presupuesto participativo en la vigencia del año 2009**

En el presupuesto del municipio de Medellín de 2009 se encuentra una iniciativa de presupuesto participativo por parte de la Comuna 11 (Laureles) referida a la trata de personas, la cual consiste en "logar que la población infantil, adolescente y adulta que se encuentra en situación de riesgo, abuso, explotación, comercialización sexual y trata de personas sea atendida" (Alcaldía de Medellín, 2008B, p. 160).

Esta iniciativa se ubica en el proyecto mencionado del plan de desarrollo<sup>29</sup> y, por lo tanto, caben las mismas consideraciones que se hicieron por quedar en el mismo programa, propósito, componente y línea estratégica; además que en los indicadores de producto también aborda el problema al lado del abuso y la explotación sexual y se queda en el plano de las acciones de prevención dirigidas a la población, menores o mayores de edad, que se encuentre en riesgo de ser víctima de trata; quedan excluidos nuevamente de los programas de atención y protección los menores de edad víctimas.

### 3.3 La trata de personas en el Concejo municipal de Medellín

En el Concejo municipal de Medellín se encontró el proyecto de acuerdo 154 de 2009 el cual pretende formular la política pública de prevención y asistencia a las víctimas de la trata de personas en el municipio. Pero el acuerdo no formula acciones de prevención, atención y control, sino que busca un sistema de información que permita determinar el número aproximado de víctimas, población en riesgo, rutas utilizadas y modalidades del delito y demás información que del problema se pueda levantar (Concejo de Medellín, 2009A)<sup>30</sup>, para después formular aquellas acciones.

En el acuerdo se establece que por trata de personas se entenderá lo dicho por el Protocolo de las Naciones Unidas (ONU, Asamblea General, 2000); por lo tanto, el problema se toma en su conjunto y no sólo en la modalidad de la explotación sexual. No obstante, en el debate sobre la trata de personas realizado el 15 de abril de 2010 en el Concejo (Concejo de Medellín, 2010), toda la discusión giró en torno al ejercicio de la prostitución y de la explotación sexual<sup>31</sup>, que en

Para que una persona en riesgo o víctima de la trata pueda ser beneficiaria de los proyectos y acciones de esta línea, incluido lo referente a la trata, se tendría en cuenta su condición de vulnerabilidad, la cual está determinada por su situación de riesgo social, lo cual implicaría que quedan excluidos quienes no hagan parte de esta población

sí mismas no pueden ser consideradas trata<sup>32</sup>, y a pesar de que en varias oportunidades los mismos concejales que intervenían aclaraban que la trata de personas no es sólo explotación sexual, ellos mismos volvían a referirse a los dos fenómenos de manera indistinta, incluso uno se refirió a él como trata de blancas<sup>33</sup>.

Con lo anterior vemos cómo en el Concejo de Medellín, la trata de personas también se aborda al lado del ejercicio de la prostitución y explotación sexual y que no hay verdadera diferenciación del fenómeno a pesar de existir un proyecto de acuerdo del mismo Concejo, en el cual se adopta la definición de trata del Protocolo de las Naciones Unidas. Esta indiferenciación trae como consecuencia que el problema no sea abordado de manera adecuada.

### 3.4 La trata de personas en los representantes de la sociedad civil que han intervenido

En el debate del 15 de abril del 2010 en el Concejo municipal (Concejo de Medellín, 2010),

<sup>29</sup> "Prevención y atención de las violencias sexuales – por una vida más digna" (Alcaldía de Medellín, 2008B)

<sup>30</sup> De este sistema de información estarían encargadas la Secretaría de Gobierno y la Policía Metropolitana (Concejo de Medellín, 2009A).

<sup>31</sup> Uno de los concejales tituló su presentación como "Prostitución tiene un sinónimo... y es pobreza" (Concejo de Medellín, 2010).

<sup>32</sup> Para ello es necesario que se presenten las demás circunstancias que condicionan la configuración del delito.

<sup>33</sup> Expresión que se usaba durante la esclavitud de negros y negras para significar que el tráfico de mujeres negras no era reprochable, mientras que el de mujeres blancas sí lo era, en tanto que eran comercializadas para fines de explotación sexual o concubinato (Vidal, 2005).

participaron: Corporación Espacios de Mujer; Corporación Amiga Joven; Corporación Primavera<sup>34</sup>; el representante legal de Corpomedellín y de la Asociación de Griles; Organización Cerfamí<sup>35</sup>; y dos personas jurídicas individuales: una de la población LGTB y una mujer, ambas en ejercicio de la prostitución. Sus intervenciones fueron muy cortas y de éstas puede resaltarse que todos hicieron referencia al ejercicio de la prostitución en la ciudad y del comercio sexual, salvo la Corporación Amiga Joven que al diferenciar entre la prostitución y la trata, sugirió que el Comité Departamental de Prevención y Asistencia a las Víctimas de la Trata de personas en Antioquia debería tener más de una persona en representación de la sociedad civil y resaltó la difusión que se le ha hecho a la línea nacional 01 8000 522020.

Con lo anterior vemos que los representantes de la sociedad civil en los debates municipales también ubican este problema como si fuera el ejercicio de la prostitución y la explotación sexual de otro, cuando aquella no puede ser considerada una modalidad de trata en sí misma y ésta no es la única modalidad de la trata que se presenta en el municipio (Gobernación de Antioquia, s. f.).

#### **4. Implementación y seguimiento del proyecto “Prevención y atención de las violencias sexuales - por una vida más digna”**

Al entender la política pública como la puesta en marcha de decisiones gubernamentales para dar respuesta a demandas sociales provenientes de la sociedad civil o del mismo ente gubernamental (Varela, 2000), se revisó cómo en el municipio de Medellín se han implementado las acciones del proyecto “Prevención y atención

de las violencias sexuales – por una vida más digna”, por ser el único que hace referencia a la trata de personas, y el seguimiento hecho a las mismas.

Para el 2009 se le fijó a este proyecto un rubro por iniciativa institucional de \$1.700.000.000 (Alcaldía de Medellín, 2008B), el cual se redujo a \$1.409.000.000 en el plan de acción del 2009 (Alcaldía de Medellín, 2009A) y en junio de ese mismo año estaba ejecutado en un 100% (Alcaldía de Medellín, 2009B, p. 7). En relación con el primero de los indicadores de producto de este proyecto<sup>36</sup> se fijó como indicador meta la atención de 7.442 personas adultas para el 2009 (Alcaldía de Medellín, 2008C, p. 19), pero se redujo a 4.470 (Alcaldía de Medellín, 2009A) y en junio de 2009, cuando ya estaba ejecutado el 100% del presupuesto, se había logrado la atención del 19% de lo planeado: 843 adultos (Alcaldía de Medellín, 2009B, p. 7).

En la información no se pudo establecer cuántas de esas personas adultas son víctimas de la trata y de cuáles acciones se vieron beneficiadas<sup>37</sup>; tampoco se presentan los indicadores de manera desglosada según los enfoques que pretende el Plan de desarrollo y la estrategia nacional contra la trata; además que la atención sicosocial está dirigida sólo a personas adultas víctimas de la trata, y deja por fuera a las víctimas menores de edad. Al estar ejecutado el presupuesto en un 100% para el mes de junio de 2009, las acciones, incluyendo las de seguimiento, no tuvieron continuidad para el resto

<sup>34</sup> Su presentación se tituló “Para que los derechos de las mujeres y personas en contexto o ejercicio de prostitución sean una realidad” (Concejo de Medellín, 2010).

<sup>35</sup> Es una IPS en salud, fundamentalmente salud mental.

<sup>36</sup> Atención sicosocial brindada a personas adultas en prostitución, víctimas de abuso y trata de personas (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 46)

<sup>37</sup> A estas personas adultas se les brindó nivelación escolar, capacitación en artes y oficios, se les otorgó un subsidio diario para transporte y refrigerios, se visitaron empresas con el fin de ampliar el mercado laboral, se realizó un estudio de “puesto” procurando vinculaciones laborales, se hicieron evaluaciones ocupacionales y seguimiento a quienes se encuentran en capacitación. También se hicieron “Cines foro” en donde se proyectaron películas sobre la problemática y salidas de campo en donde se promocionó este proyecto del Plan de desarrollo para que las personas interesadas se inscribieran (Alcaldía de Medellín, 2009B, p. 7).

del año y el indicador alcanzado fue muy bajo en comparación con el pretendido.

Para el segundo indicador del producto de este proyecto<sup>38</sup> se fijó como indicador meta 4.240 personas beneficiadas en el 2009 (Alcaldía de Medellín, 2008C, p. 19), el cual se aumentó a 7.642 (Alcaldía de Medellín, 2009A) pero para el mes de junio de 2009, cuando ya estaba ejecutado el 100% del presupuesto, se había logrado el 24% de lo planeado: 1.861 (Alcaldía de Medellín, 2009B, p. 7). En la información no se pudo establecer cuántas de esas personas son víctimas de la trata de personas, de cuáles acciones se vieron beneficiadas, cuántas son mayores o menores de edad, cuántas son mujeres, hombres, el nivel socioeconómico, etc. En este sentido tampoco se presentan los indicadores de manera desglosada y diferencial.

En relación con la iniciativa de la Comuna 11 (Laureles) mencionada, se fijó un rubro de \$30.000.000 (Alcaldía de Medellín, 2008B), pero a junio de 2009 aún no se habían iniciado acciones porque estaban en conversaciones con los líderes acerca de las personas que efectivamente serían las beneficiadas (Alcaldía de Medellín, 2009B, p. 7).

Por su parte, la Secretaría de Hacienda ante el Concejo de Medellín informó que el acuerdo 9 de 2006 "Por el cual se establece una política pública para la prevención y atención de las víctimas sexuales que afectan a la ciudadanía, principalmente a mujeres, niños, niñas y adolescentes en el ciudad de Medellín" tenía un rubro de \$1.400.000.000 para el 2009 (Concejo de Medellín, 2009B)<sup>39</sup>. Este monto fue lo asignado para el proyecto "Prevención y atención de las violencias sexuales – por una vida más digna" después del ajuste (Alcaldía de Medellín, 2009A).

Al respecto, podemos resaltar que la Secretaría en su informe asignó todo el presupuesto de un proyecto del Plan de desarrollo al cumplimiento de un solo acuerdo municipal, cuando aquél es mucho más amplio que éste, pues el proyecto no sólo promueve el cumplimiento de este acuerdo, sino que recoge a las víctimas adultas de la trata para brindarles atención sicosocial y, por otra parte, excluye de sus indicadores a los menores de edad víctimas, cuando el acuerdo los recoge. Así se estaría confundiendo un acuerdo con un proyecto del Plan de desarrollo desde lo presupuestal y población beneficiaria.

En la sesión del Concejo de Medellín del 17 de julio de 2008, en la cual se abordó la problemática del trabajo infantil, la Secretaría de Bienestar Social dijo que "La Casa del Afecto" y "La Casa de Refugio" para atender a los menores de edad víctimas de explotación sexual hacen parte del proyecto del Plan de desarrollo mencionado (Concejo de Medellín, 2008). Pero como ya se ha dicho, los menores de edad sólo están incluidos en este proyecto como personas beneficiarias de acciones de prevención y promoción, pero no cuando son víctimas, por lo tanto, no es muy clara la manera como se hace esta vinculación.

En esa misma sesión el Grupo de Policía Judicial de Menores, en articulación con el proyecto del Plan de desarrollo mencionado, informó que estaban trabajando para detectar presencia de menores en establecimientos públicos, prostíbulos, plazas de mercado, minas, talleres de mecánica y en desarticulación de redes de proxenetas. Dentro del informe se menciona la red de la Terminal de Transporte del Norte para la trata de personas con fines de explotación sexual de menores, la participación interdisciplinaria para la sensibilización de las familias, la articulación con los centros transitorios del ICBF y las unidades móviles de la Secretaría de Bienestar Social, la sensibilización en los planteles educativos y el acompañamiento al Ministerio de la Protección Social en las visitas a las plazas de mercado (Concejo de Medellín, 2008).

<sup>38</sup> Número de personas que se encuentran en riesgo de prostitución, abuso y trata de personas beneficiadas con acciones de prevención y promoción (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 46)

<sup>39</sup> Para el 2010 se incrementó a \$2.200.000.000 (Concejo de Medellín, 2009B).



Si bien estas acciones no solo se quedan en la modalidad de explotación sexual, podemos decir lo mismo que se dijo de lo presentado por la Secretaría de Bienestar: el proyecto sólo tiene en cuenta a los menores como población en riesgo de ser víctimas y las acciones informadas por la Policía de menores están dirigidas a aquellos que ya se encuentran en situación de trata, y no es clara la manera como se hace la vinculación al proyecto del Plan de desarrollo.

En el debate sobre la trata de personas del 15 de abril de 2010 en el Concejo de Medellín, intervinieron la Secretaría de Bienestar Social, Subsecretaría de Salud Pública y la Secretaría de las Mujeres para informar las acciones que se han desplegado en desarrollo de la política pública sobre este problema en el municipio (Concejo de Medellín, 2010):

En los informes presentados se siguieron los enfoques de género, de derecho y el poblacional y diferencial del Plan de desarrollo, al separar a los menores de los adultos y a las mujeres de los hombres, y tener en cuenta su nivel escolar, estrato social y vulnerabilidad; además de implementar medidas de prevención y asistencia según la ley 985 de 2005, la Estrategia nacional y el Comité departamental al brindar asesorías jurídicas para el restablecimiento de derechos, asesorías psicológicas, capacitación para el empleo, nivelación escolar, desarrollo humano, salud, nutrición, habitabilidad y generación de ingresos, acompañamiento durante su permanencia en los programas y seguimiento de la persona una vez salga del mismo. No obstante, las secretarías de Bienestar y de las

Debido a que toda la discusión en el municipio de Medellín sobre la trata de personas ha girado al lado del abuso y explotación sexual, revisamos la implementación y seguimiento de los proyectos del Plan de desarrollo que abordan estos problemas.

Mujeres, al hacer referencia al enfoque de género, sólo lo hicieron diferenciando entre hombres y mujeres; las intervenciones giraron en torno al ejercicio de la prostitución y los programas que se vienen adelantando para la atención de las personas que la ejercen. Además, llama la atención que las acciones dirigidas para la población LGTB en ejercicio de esta actividad, son para la formación de líderes y de manera especial para prevenir enfermedades de transmisión sexual; en este sentido no son tomados en cuenta como una población diferencial desde el enfoque de género (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 125).

Debido a que toda la discusión en el municipio de Medellín sobre la trata de personas ha girado al lado del abuso y explotación sexual, revisamos la implementación y seguimiento de los proyectos del Plan de desarrollo que abordan estos problemas.

## ***5. Implementación y seguimiento de las acciones que desarrollan los proyectos relacionados con el abuso y explotación sexual***

De estos proyectos, además de que están dirigidos en su mayoría a los menores de edad, podemos resaltar lo que sigue:

- 5.1 En el proyecto **"Prevención y atención de las violencias sexuales – por una vida más digna"**, se encontró otra iniciativa en el presupuesto participativo por parte de la Comuna 13 (San Javier) para atender a la población infantil, adolescente y adulta en riesgo, abuso o explotación sexual (Alcaldía de Medellín, 2008B). Esta iniciativa tiene en cuenta a las víctimas menores de edad, pero en el mes de junio de 2009 no se habían iniciado acciones porque estaban en conversaciones con los líderes acerca de las personas que serían beneficiadas (Alcaldía de Medellín, 2009B, p. 7).

- 5.2 En el proyecto **"Promoción de la convivencia familiar y aplicación de la ley de infancia y adolescencia"**<sup>40</sup>, encontramos dos indicadores de producto que se refieren al tema que estamos revisando (Alcaldía de Medellín, 2008B), además de una iniciativa en el presupuesto participativo.

El primero de estos indicadores se refiere al número de procesos terminados de restablecimiento de derechos de la niñez en situación de desprotección<sup>41</sup>. Pero no se especifica en qué consiste un proceso de éstos, si alguno de los beneficiados se encuentra en situación de trata; no se presentan los indicadores desglosados que permitan una lectura desde los enfoques que pretenden el plan de desarrollo y la estrategia nacional contra la trata.

El segundo indicador obedece al número de personas intervenidas en procesos de prevención primaria de la violencia intrafamiliar y sexual<sup>42</sup> (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 128). En el seguimiento a junio de 2009, cuando ya la ejecución presupuestal del proyecto iba en el 73%, el indicador se presenta en cero y sin ninguna explicación (Alcaldía de Medellín, 2009B, p. 129).

La iniciativa es por parte de la Comuna 1 (Popular) para continuar con la red de prevención de la violencia intrafamiliar, abuso sexual infantil, drogadicción y padre-madre solteros, pero no encontramos más información.

<sup>40</sup> Este proyecto pertenece a la línea 2: "Desarrollo y bienestar para toda la población", componente "Seguridad y convivencia", programa "Sistema municipal de justicia cercana al ciudadano" (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 126-127), busca brindar atención interdisciplinaria e integral a las problemáticas familiares e implementar la Ley de infancia y adolescencia (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 128).

<sup>41</sup> Las dependencias líderes son las secretarías de Gobierno y Bienestar y el ICBF (Alcaldía de Medellín, 2008A).

<sup>42</sup> La dependencia líder es la Secretaría de Gobierno (Alcaldía de Medellín, 2008A).

- 5.3 En el presupuesto participativo se encontró una iniciativa de la Comuna 9 (Buenos Aires) que tiene por objeto prevenir el embarazo adolescente, los abusos sexuales y la primera relación sexual forzada<sup>43</sup>. No se encontró más información.

- 5.4 El proyecto **"El centro es cultural, seguro y solidario"**<sup>44</sup> tiene entre sus indicadores de producto uno que se refiere al número de niños, niñas y adolescentes en situación de abuso, explotación sexual y/o laboral en el centro de Medellín atendidos integralmente<sup>45</sup> (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 62). Pero el presupuesto se trasladó al de "Protección y atención integral para la infancia y adolescencia" (Alcaldía de Medellín, 2009B, p. 16); no obstante, este proyecto sufrió una disminución y en ninguna parte se refleja el traslado.

- 5.5 El único indicador de producto del proyecto "Protección y atención integral para la infancia y adolescencia"<sup>46</sup> es el número de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados y/o vulnerados atendidos integralmente, para restablecer sus derechos conforme al plan de acción integral del acuerdo 84 de 2006<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Según el presupuesto participativo esta iniciativa pertenece al proyecto del Plan de desarrollo "Salud pública" (Alcaldía de Medellín, 2008B), pero en ninguna parte encontramos ese proyecto; podríamos pensar que se vincula con uno de denominación similar: "Salud pública y promoción social" (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 108).

<sup>44</sup> Este proyecto pertenece a la línea 1: "Medellín, ciudad solidaria y equitativa", componente "Actuaciones urbanas integrales", programa "Gestión del plan espacial del centro" (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 59).

<sup>45</sup> Cuenta con la Secretaría de Bienestar Social como dependencia líder y la Gerencia del Centro como corresponsable.

<sup>46</sup> Este proyecto pertenece a la línea 1: "Medellín, ciudad solidaria y equitativa", componente "Lucha contra la pobreza y hambre", programa "Población en riesgo social" (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 59). Busca la atención de manera integral, provisional e inmediata a los niños, niñas y adolescentes que tengan amenazados o vulnerados sus derechos, siguiendo la ley 1098 de 2006 (Ley de Infancia y Adolescencia) y en cumplimiento del acuerdo 84 de 2006, que adoptó una política pública de protección y atención integral a la infancia y adolescencia (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 43).

<sup>47</sup> La dependencia líder es la Secretaría de Bienestar Social y tiene como corresponsables las secretarías de Salud, Educación,

Este indicador se dividió en dos en el plan de acción para el 2009 (Alcaldía de Medellín, 2009A):

- Atención integral a 2.100 niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados y/o vulnerados atendidos integralmente. En junio de 2009 el presupuesto estaba ejecutado en un 94% (Alcaldía de Medellín, 2009B, p. 10), llevaban el 49% de lo planeado, pero suman los menores en explotación sexual con los menores en responsabilidad penal<sup>48</sup>.
- El segundo se refería a 1.640 personas beneficiadas con acciones de promoción y prevención de acuerdo con la ley 1098 de 2006. Pero en junio de 2009, con el 94% de ejecución presupuestal, el indicador logrado se presenta en "cero", debido a que están en cambios administrativos (Alcaldía de Medellín, 2009B, p. 10).

5.6 El proyecto "**Política pública de infancia y adolescencia – pacto por la infancia**"<sup>49</sup> busca la articulación de acciones entre las entidades responsables de garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Alcaldía de Medellín, 2008A). En junio de 2009 el presupuesto estaba ejecutado en un 67% pero con los indicadores en "cero", debido a que aún no estaban formuladas las acciones (Alcaldía de Medellín, 2009B). Sólo

podemos decir que desde el objetivo se pretende una protección integral al hacer referencia al restablecimiento de los derechos, pero realmente se ocupa de articular las acciones desarrolladas por las entidades encargadas de ello.

Por otro lado, el decreto 1526 de 2007 de la Alcaldía de Medellín que reglamentó el acuerdo 84 de 2006, creó un Consejo de política de infancia y adolescencia y un Comité técnico interinstitucional para la elaboración, implementación y evaluación de la política pública sobre la materia. Sobre lo anterior, la Secretaría de Bienestar informó en el 2008 que el Comité se estaba estudiando la articulación con el plan nacional para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil (que es considerado una de las modalidades de trata) y proteger al joven trabajador (Concejo de Medellín, 2008). No obstante, el funcionamiento del Comité no lo pudimos encontrar en lo revisado.

Podemos vincular a este proyecto lo dicho por la Secretaría de Bienestar Social en la sesión del 17 de julio de 2008 en el Concejo de Medellín sobre el trabajo infantil, por la similitud temática: explotación laboral infantil, explotación de la mendicidad de menores y la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. La Secretaría mencionó algunas acciones al respecto: Vivenciándonos; Hogares de paso; Centros de transición o de tía; 5 unidades móviles que recorren la ciudad con un equipo interdisciplinario y a cargo de la Policía de infancia y adolescencia; línea 123 y 106; Comisión accidental del Concejo de Medellín "Niñez en situación de calle" y la campaña "Solidaridad responsable" para no más limosnas en la calle. No obstante, estas acciones no se ven reflejadas en la información revisada (Concejo de Medellín, 2008).

Gobierno, Cultura Ciudadana, el INDER y el ICBF (Alcaldía de Medellín, 2008A).

<sup>48</sup> La atención integral que reportan había sido con evaluaciones socio familiares de ingreso, intervención y asesoría con familias de origen, atención a familias de origen, intervención y asesoría con familia de paso, visitas domiciliarias a familias de paso, visitas domiciliarias a familias de origen, visitas domiciliarias de selección a posibles familias de paso y entrevistas de selección a familias de paso aspirantes (Alcaldía de Medellín, 2009B, p. 10).

<sup>49</sup> Este proyecto pertenece a la línea 2: "Desarrollo y bienestar para toda la población", componente "Atención a grupos poblacionales", programa "Infancia, adolescencia y familia" (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 140).

5.7 El proyecto **"Fortalecimiento y asistencia a los derechos humanos"**<sup>50</sup> tiene como uno de sus siete indicadores de producto el número de víctimas de delitos de alto impacto asistidas sicosocial y jurídicamente<sup>51</sup> (Alcaldía de Medellín, 2008A). No obstante, no pudimos constatar en qué consiste este tipo de delitos y si la trata estaría incluida en ellos.

5.8 Por último, y dejando a un lado los proyectos del Plan de desarrollo, podemos referirnos al acuerdo 50 de 2009 del Concejo de Medellín "Por medio del cual se establecen medidas tendientes a la prevención y sanción del abuso y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el Municipio de Medellín" (Concejo de Medellín, 2009C)<sup>52</sup>. El nivel de ejecución de este acuerdo no lo encontramos en las fuentes revisadas, pero podemos decir que es una muestra más de que en el municipio se ha prestado un especial interés a la explotación sexual de menores, como una de las modalidades de la trata de personas.

## Conclusiones

En el municipio de Medellín se vincula la vulnerabilidad de las víctimas y posibles víctimas de trata de personas a sus condiciones socioeconómicas, cuando existen otros factores como la situación de violencia, falta de información sobre el problema, impunidad de los tratantes, narcotráfico, existencia de grupos al margen de la ley, estereotipo de las mujeres medellinenses, culto al cuerpo y a la belleza y falta de

responsables institucionales al respecto (Gobernación de Antioquia, s. f.). La comunidad, en general, reduce el problema a lo relacionado con el abuso, explotación sexual y ejercicio de la prostitución, lo que deja de lado e invisibiliza las otras modalidades como la explotación ilegal del trabajo, la mendicidad por cuenta ajena y el reclutamiento forzado.

Las mujeres son las víctimas más probables del delito con finalidades de explotación sexual. Los hombres adultos son poco mencionados en esta modalidad, y los hombres jóvenes y niños son usados en la guerra como combatientes o trabajadores dentro del narcotráfico. Estas modalidades de la trata no sólo se presentan en la ciudad, sino que hay traslados de la víctima dentro del municipio, a otros cercanos y al exterior del país.

Los salones de belleza, academias de modelaje, alrededores de las instituciones educativas, supermercados, centros comerciales y sitios de trabajo sexual son los lugares que más presentan riesgo en el municipio para convertirse en víctima. Pero no podemos dejar a un lado dentro de los factores de riesgo las prácticas culturales; es el caso del ingreso de jóvenes a grupos al margen de la ley para obtener cierta posición en un barrio y la utilización de menores de edad por parte de sus padres para el ejercicio de la mendicidad o con la finalidad de apoyar económicamente a su familia.

Actualmente, en el municipio de Medellín, la trata se encuentra puesta en la agenda pública

Las mujeres son las víctimas más probables del delito con finalidades de explotación sexual. Los hombres adultos son poco mencionados en esta modalidad, y los hombres jóvenes y niños son usados en la guerra como combatientes o trabajadores dentro del narcotráfico.

<sup>50</sup> Este proyecto pertenece a la línea 2: "Desarrollo y bienestar para toda la población", componente "Seguridad y convivencia", programa "Pedagogía, promoción y seguimiento a los Derechos humanos" (Alcaldía de Medellín, 2008A, p. 131).

<sup>51</sup> La dependencia líder para este indicador es la Secretaría de Gobierno.

<sup>52</sup> La norma restringe el ingreso de menores de edad a establecimientos hoteleros, residenciales, inquilinatos, hospedajes y establecimientos que presten comercialmente el servicio de internet por medio de cabinas o espacios privados sin acompañamiento de sus padres, representantes legales o adultos responsables con la debida autorización para ello.

y en la agenda gubernamental. Pero debido al tratamiento que se le ha dado no se puede hablar de una verdadera política pública local para la prevención, protección y asistencia de las víctimas y posibles víctimas de este hecho; en su lugar, se encuentren algunas referencias al fenómeno de manera desarticulada, sólo a algunas de sus modalidades y dirigidas de manera especial a la explotación sexual de personas adultas. En relación con los menores de edad hay acciones dirigidas a otras manifestaciones del hecho: explotación laboral o erradicación de las peores formas del trabajo infantil, pero no se abordan como una modalidad de aquélla.

En este sentido, el Comité Departamental de Prevención y Asistencia a las Víctimas de Trata en el territorio, que tiene como función ser un organismo articulador entre los municipios y el Comité nacional y coordinar las acciones que al respecto se desarrollen en el departamento, no cuenta con acciones por parte de la capital, que es además el municipio más afectado.

Por su parte, los informes que las secretarías de la municipalidad presentan ante el Concejo de Medellín, sobre las medidas en contra de la trata de personas, que realmente son para la explotación sexual y la prostitución, obedecen en cierta medida a los enfoques del Plan de desarrollo de derecho, poblacional y diferencial, y de género. No obstante, llamó la atención que la Secretaría de Salud hizo relación a la población LGTB en cuanto a que se beneficia de acciones dirigidas a prevención de enfermedades de transmisión sexual como una medida en contra de la trata. También, el enfoque de protección integral de

la estrategia nacional es mencionado en los proyectos dirigidos al abuso o explotación sexual de menores, pero en los indicadores sólo se habla de atención integral.

En cuanto al presupuesto asignado a los proyectos del Plan de desarrollo, las ejecuciones son muy altas en comparación con los indicadores logrados, así el proyecto “Prevención y atención de las violencias sexuales – Por una vida más digna” en el mes de junio ya tenía todo la ejecución de los recursos, lo que impide que las acciones tengan continuidad durante todo el año, y otro tenía los indicadores en “cero” con un 67% de la ejecución presupuestal.

No obstante lo anterior, el municipio podría aprovechar la infraestructura ya existente y formular e implementar una política de prevención y asistencia a las víctimas y posibles víctimas de trata en su modalidad de explotación sexual de mujeres, niñas, niños y adolescentes con impactos a mediano y largo plazo. Lo anterior, porque frente al problema el municipio no ha tomado acciones claras y la formulación de una política pública efectiva al respecto debe hacerse de manera paulatina, que permita ajustar las acciones a medida que se implementen. Además, la política que así se formule tendría como destinataria a la población que más se reporta como víctima: menores de edad y mujeres adultas; posteriormente se deben ir implementando acciones públicas frente a las otras modalidades y víctimas; incluso esto obedecería a la estrategia nacional cuando dice en el eje de investigación y judicialización que se deben establecer prioridades de atención frente a las diferentes modalidades que presente el fenómeno.

El municipio debe solicitar más apoyo de los entes administrativos, de las ONG y de la misma comunidad para luchar contra un delito como éste, sobre todo porque ésta puede servir como agente multiplicador de información hacia la prevención.

Es indispensable fortalecer los sistemas de información en el municipio y en todo el departamento de Antioquia, por tratarse de un fenómeno que se mueve en red e involucra a varias localidades, que permitan recoger información oportuna, documentada, diferenciada y con enfoque de género como herramienta indispen-



Por último, recomendamos que las futuras lecturas de trata de personas deben responder a la lógica de tráfico inherente a la conducta;

sable en la construcción de políticas públicas y aproximar propuestas de intervención, lo cual debe ocurrir desde el momento mismo de hacer los respectivos registros.

El municipio debe solicitar más apoyo de los entes administrativos, de las ONG y de la misma comunidad para luchar contra un delito como éste, sobre todo porque ésta puede servir como agente multiplicador de información hacia la prevención. Asimismo, potenciar el trabajo en red con organizaciones de la sociedad civil, la Fiscalía y la Administración municipal, las cuales vienen trabajando en campañas de prevención desde hace varios años; se debe continuar con las capacitaciones a los funcionarios encargados de conocer sobre estos hechos y con los debates en el Concejo Municipal, así como con las investigaciones impulsadas por las Secretarías de Gobierno, Bienestar Social y de la Mujer para este tipo de fenómenos.

Es necesario que se haga un seguimiento con propósitos de intervención al contexto del conflicto armado, el surgimiento de bandas ilegales y otros actores emergentes vinculados a estos fenómenos, puesto que las redes de trata actúan con la intimidación y el auspicio de estos grupos, además de hacer seguimiento a los periodos del año en que se reproducen más las prácticas de trata en su modalidad de explotación sexual y su relación con ciertos eventos, ferias, visitas de extranjeros, entre otras.

Por último, recomendamos que las futuras lecturas de trata de personas deben responder a la lógica de tráfico inherente a la conducta; por tal motivo, los diagnósticos que se realicen sobre las circunstancias fácticas de este fenómeno deben responder a las rutas o lógicas subregionales. Las lecturas simplemente municipales rompen la estructura de la trata y no permiten

hacer observaciones generales para las redes y entes que estructuran dicho delito.

## Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (2008A). Plan de desarrollo 2008-2011. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2008B). Decreto 1988, por medio del cual se liquida el presupuesto general del municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2009. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2008C). Anexo de presupuesto de inversión por resultado. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2009A). Formulación del plan de acción 2009. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2009B). Seguimiento plan de acción junio 2009. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Bas, E. (2004). Megatendencias para el Siglo XXI, Un estudio Delfos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bocanument, M. (2011). Política pública de prevención, asistencia y protección a las víctimas y posibles víctimas de la Trata de personas. estudio de caso municipio de Medellín. Tesis de maestría en gobierno no publicada. Universidad de Medellín, Medellín, Colombia.
- Cabannes, Y. (2005). Presupuestos participativos y finanzas locales. Documento base de la Red URB-AL, No. 9.
- Ceballos, M. & Martín, G. (2001). Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia. Bogotá: Centro editorial javeriano.
- Comité interinstitucional de lucha contra la Trata de personas. (2008). Estrategia nacional integral de lucha contra la Trata de personas 2007-2012. Bogotá: Ministerio del interior y de justicia.
- Concejo de Medellín. (2008). Acta 120 de 2008. Medellín: Concejo de Medellín.
- Concejo de Medellín. (2009A). Proyecto de Acuerdo 154 de 2009, Por medio del cual se formula la política pública de prevención y atención a las víctimas de la Trata de personas. Medellín: Concejo de Medellín.

- Concejo de Medellín. (2009B). Acta 346 de 2009. Medellín: Concejo de Medellín.
- Concejo de Medellín. (2009C). Acuerdo 50 de 2009, Por medio del cual se establecen medidas tendientes a la prevención y sanción del abuso y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el Municipio de Medellín. Medellín: Concejo de Medellín.
- Concejo de Medellín. (2010). Acta 413 del Concejo de Medellín, Debate sobre la situación de Trata de personas en el municipio. Medellín: Concejo de Medellín.
- Declaración de Baeza. (2000). Municipio y Globalización: Riesgos y oportunidades. Recuperado el 24 de Septiembre de 2010 del sitio Web <http://www.odam-ca.org/recursos/insumos/docs/declaracion-baeza.pdf>
- De Sousa, B. (1998). La globalización del derecho – los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá: Universidad Nacional.
- Font, J. (2001). Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel.
- Franco, V. (2003). Violencias, conflictos urbanos y guerra civil: el caso de la ciudad de Medellín en la década de los noventa. En Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas (pp. 59-110). Medellín: Instituto Popular de Capacitación –IPC.
- Garcés, M. (2005). El poder local. La dialéctica política de la organización del poder local en perspectiva jurídica. Madrid: Academia Europea de ciencias y artes.
- Garraud, P. (2009). Diccionario de políticas públicas. (L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet, Dir.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gobernación De Antioquia. (2008). Decreto 1217 de 2008, mediante el cual se crea el Comité Departamental de prevención y asistencia a las víctimas de la trata de personas. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Gobernación De Antioquia. (2008A). Plan de acción contra la trata de personas en Antioquia. Recuperado el 27 de marzo de 2009 del sitio Web <http://www.tratadepersonas.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=52&IDCompany=2>
- Gobernación de Antioquia. (s. f.). Diagnóstico de la situación de Trata de personas en el Departamento de Antioquia para el primer semestre del 2009. Informe sin publicación. Medellín.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Revista de ciencia política, Vol. 26, No. 2, pp. 3-28.
- Guardiola, O. (2005). Modalidades de trata de personas en Colombia. En R. C. Vidal (Ed.), Cuatro estudios sobre la Trata de personas. Conceptualización, diagnóstico y respuestas socio-jurídicas en Colombia (10-32). Bogotá: Naciones Unidas.
- Márquez, C. P. (2005). Evaluación de la información y estadística sobre la trata de personas en Colombia. En R. C. Vidal (Ed.), Cuatro estudios sobre la Trata de personas. Conceptualización, diagnóstico y respuestas socio-jurídicas en Colombia (33-122). Bogotá: Naciones Unidas.
- ONU, Asamblea General. (2000). Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Ginebra, Suiza: Organización de las Naciones Unidas.
- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. República de Colombia
- República de Colombia. (2003). ley 800 de 2003. Bogotá: República de Colombia.
- República de Colombia. (2005). Ley 985 de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la asistencia y protección de las víctimas de la misma. Bogotá: República de Colombia.
- República de Colombia. (2008). Decreto 4786 de 2008, por el cual se adopta la Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas. Bogotá: República de Colombia.
- República de Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia & OIM. (2008). Descentralización de la política pública de lucha contra la Trata de personas: un enfoque territorial. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.
- Roth, A. N. (2004). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: ediciones Aurora.

- Subirats, J. (2006). El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 1, No. 1, pp. 203-216.
- UNODC, Universidad del Rosario & Ministerio del interior y de justicia (2009). Aspectos jurídicos del delito de Trata de personas en Colombia. Bogotá, Colombia: UNODC.
- Varela, E. (1999). Reestructuración de gobiernos locales la experiencia de Armenia, (Comp.). Cali: Universidad del Valle.
- Varela, E. (2000). La globalización y el declive de la soberanía estatal – su impacto en las organizaciones y las políticas públicas. Cali: Universidad del Valle.
- Varela, E. & Medina, J. (1996). Globalización y desarrollo regional. Cali: Universidad del Valle.
- Vargas, J. (2006). Perfil del Estado corporativo global transnacional. *Economía y Sociedad*, Vol. XI, No. 18, pp. 0.
- Vidal, R. C. (2005). Mapa jurídico de la trata de personas. En R. C. Vidal (Ed.), Cuatro estudios sobre la Trata de personas. Conceptualización, diagnóstico y respuestas socio-jurídicas en Colombia (123-148). Bogotá: Naciones Unidas.
- Villa, M. I. (2007). Políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia. En Corporación Región (Ed.). Migración forzada de colombianos, Colombia, Ecuador, Canadá (pp. 149-205). Medellín: Corporación Región.
- Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 31, pp. 117-130.